申訴專員公署

主動調查報告

政府對新界村屋的
消防安全措施的規管

2015 年 8 月 20 日

政府對新界村屋的消防安全措施的規管
主動調查報告摘要

背景

根據《建築物條例》之附屬規例《建築物（規劃）規例》，建築物須設有「緊急車輛通道」以便救援。新界豁免管制屋宇（下稱「村屋」）並不受該規例所規管，政府只能以行政方式規管村屋的消防安全措施。

2. 消防安全措施是否有效運作，關乎村屋居民的性命安全。因此，申訴專員作出主動調查，探究現行規管村屋的消防安全措施的制度及程序，是否存在不足。

《新界豁免管制屋宇消防安全規定指引》

3. 自二〇〇六年七月一日，政府一直透過執行《新界豁免管制屋宇消防安全規定指引》(「《消防指引》」)，以行政方式規管村屋的消防安全措施。《消防指引》的主要內容如下：

(1) 在以擬建屋宇之地點為中心，半徑為 30 米的圓形範圍內的所有屋宇，視作一「屋群」。

(a) 若「屋群」只有 9 間或以下的屋宇（包括擬建屋宇），便無須闢設緊急車輛通道。

(b) 若「屋群」有 10 間或以上的屋宇（包括擬建屋宇），則須闢設緊急車輛通道。

(2) 如因為地理環境的限制、私人土地業權等問題而無法闢設緊急車輛通道，建屋申請人必須向地政總署申請採用下列其中一項消防安全替代措施：

(a) 自動灑水系統；

(b) 火警偵測系統及消防喉轆系統（適用於三層小型屋宇，而各層之間並無耐火分隔的情況）；或

(c) 在小型屋宇各層設置火警偵測系統及滅火筒（適用於三層小型屋宇，而層與層之間具備耐火分隔的情況）。

申請人如選擇採用第(b)或(c)項消防安全替代措施，他本人或其代表在申請建屋完工證前，必須先參加由消防處安排的消防安全訓練課程並取得有關證書。

消防處對村屋的火警風險評估

4. 消防處解釋，闢設緊急車輛通道，是為了確保一旦發生緊急事故，緊急車輛能夠迅速及安全地進入事發樓宇的範圍。因此，從處理緊急事故的角度而言，闢設緊急車輛通道是絕對有利於保障樓宇住戶的生命財產。

5. 至於該處接受以現行的《消防指引》作為對村屋的消防安全規定，包括容許村屋以消防安全替代措施代替闢設緊急車輛通道，該處解釋乃基於村屋的整體火警風險較低（村屋層數少、每層住戶數目少、鄉村人口密度低等），住戶逃生的方法相對於多層大廈是較簡單直接，因此，消防安全規定的標準相對多層大廈的為低。

本署調查所得

6. 本署的調查發現，為新界村屋而制訂的《消防指引》不僅較多層大廈的消防安全規定寬鬆，其在實際執行上亦未能達到為居民提供足夠消防安全保障的原訂目標。此外，地政總署及消防處在監察村屋的消防安全措施方面，表現也未盡完善。

提供緊急車輛通道的規定名存實亡

7. 根據《消防指引》的規定（上文第 3 段），以及消防處的解釋（上文第 4 及 5 段），闢設緊急車輛通道理應是首選的消防安全措施；政府容許建屋申請人採用消防安全替代措施，只是退而求其次的做法。

8. 然而，自實施《消防指引》以來，超過 90%被地政總署認定為須闢設緊急車輛通道的建屋申請個案，最終都因為相關私人土地之業權人不同意向建屋申請人「借出」其土地作緊急車輛通道用途，以致未能以此較有效的措施作為有關村屋的消防保障。由二〇一一年起，情況更演變至幾乎全部個案最終都沒有闢設緊急車輛通道。

9. 再者，即使建屋申請人能夠成功闢設緊急車輛通道，日後若該通道遭阻塞或佔用，地政總署和消防處亦很有可能束手無策：

(1) 雖然地政總署在地契條款規定新建村屋的業權人必須提供緊急車輛通道及維持該通道暢通無阻，但若村屋業權人最終無法履行地契條款，未能維持該緊急車輛通道暢通無阻，地政總署一般只能向該業權人發出警告信，以及把警告信註冊在物業的業權記錄上；該署根本上難以作出終極行動，重收該村屋的土地。

(2) 在一般情況下，消防處可根據《消防（消除火警危險）規例》飭令有關人士於指定期限前消除阻塞緊急車輛通道之障礙物。

不過，村屋的緊急車輛通道往往是位於私人土地，是擬建村屋人士為符合《消防指引》的要求，在徵得該些私人土地的業權人的同意後，把有關土地訂為「緊急車輛通道」。那畢竟只是土地業權人與擬建村屋人士兩者之間的協約，政府（包括地政總署）並非協約的其中一方，實際上土地業權人並無向政府作出任何責任承諾，而政府亦無權逼令土地業權人履行協約條款，永久把有關土地用作「緊急車輛通道」。既然如此，若土地業權人改變有關土地的用途，只要新的用途符合地契本身的規定（例如在土地上耕種或植樹），

政府基本上是不能干預的。換言之，在有關土地上的「緊急車輛通道」是隨時有可能在合法情況下「消失」。

消防處亦承認，若出現上述情況，該處便無權執法。

10. 總言之，政府以《消防指引》要求村屋業權人提供緊急車輛通道的做法，是形多於效。

沒有為村屋的緊急車輛通道設立專用資料庫

11. 目前，地政總署和消防處均沒有為村屋的緊急車輛通道設立資料庫。

12. 地政總署表示，載於其土地類別圖內有關緊急車輛通道的資料，已足夠應付該署日常處理公眾的申請或投訴的工作需要，故無需另設專用資料庫。然而，從該署及消防處所提供的有關緊急車輛通道被阻的投訴之個案資料，本署留意到，地政總署往往需時數星期甚至更長時間才能回覆消防處該些投訴所涉的通道到底是否緊急車輛通道。如此情況，對消防處的執法效率實不無影響。

沒有定期巡查鄉村及緊急車輛通道的機制

13. 現時，地政總署及消防處均不會定期巡查村屋的緊急車輛通道，只會在接獲相關投訴後始到現場巡查。

14. 雖云消防處人員會不時巡查各村，但該處承認沒有為巡查鄉村制訂時間表或頻次。事實上，該處的巡查記錄顯示其巡查鄉村時密時疏，並無規律。

消防安全替代措施的規定未有顧及現存村屋

15. 地政總署曾於二〇〇一年指出：村屋增加至某程度，會形成「累積效應」（包括增添消防及救護車輛駛近事涉村屋的難度），因而必須闢設緊急車輛通道。換言之，緊急車輛通道是為「屋群」範圍內**所有**村屋，而不是單為新建村屋而設。

16. 按此推論，若闢設緊急車輛通道未能成事，以致在事故發生時消防救護人員會未必能夠迅速到場，「屋群」範圍內的所有村屋，包括現存的村屋，便理應都採取《消防指引》所列的消防安全替代措施，因為按《消防指引》規定在新建村屋裝設的消防安全替代措施，根本上不能惠及「屋群」內的其他村屋。

17. 《消防指引》對現存村屋並無任何規定，地政總署固然不能強逼現存村屋的住戶裝設消防安全措施，但是政府／消防處最低限度亦應讓現存村屋的住戶清楚了解村屋「累積效應」會令火警風險增加，並建議他們為其屋宇裝設消防安全措施。

審批由代表參加消防安全訓練課程的程序過於寬鬆

18. 根據地政總署的內部指引，建屋申請人若因為年老、身體或健康狀況，以及不在香港等原因以致無法親自參加消防安全訓練課程（上文第 3(2)段），他們可委派同村居民代表他們參加訓練課程。

19. 本署從案例留意到，有建屋申請人單以「工作繁忙」為由便獲批准由他人代表其參加消防安全訓練課程。此外，地政總署只要求代表者是同村居民，無須是居於同一村屋的人士；該些代表者在有事故發生時未必能夠到場使用事涉村屋內的消防安全裝置。

建議

20. 基於上述調查所得，申訴專員對地政總署及消防處有以下建議：

地政總署及消防處

(1) 聯同相關政策局及部門，全面深入檢討現行的《消防指引》對村屋居民的消防安全保障是否足夠，並研究可行的改善方案；

地政總署

(2) 就村屋的緊急車輛通道設立專用資料庫，並公開該資料庫讓公眾查閱；

(3) 收緊審批以代表參加消防安全訓練課程的程序：除非建屋申請人能提出相當充分的理由，否則應只准許由居於同一村屋的人士代表其參加訓練課程；

消防處

(4) 制訂定期巡查鄉村及緊急車輛通道的機制，務求在有事故時能迅速並安全地進行滅火和救援工作；

(5) 加強對村屋居民的防火宣傳教育，讓他們清楚了解有關火警風險，並建議他們為其屋宇裝設消防安全措施。

申訴專員公署

二〇一五年八月

Executive Summary

Direct Investigation into Regulation of Fire Safety Measures for New Territories Exempted Houses

Background

The Building (Planning) Regulations under the Buildings Ordinance stipulate that all buildings shall be provided with an emergency vehicular access ("EVA") to facilitate rescue services. As New Territories Exempted Houses ("NTEH") are not subject to the Regulations, the Government can only use administrative means to regulate fire safety measures for NTEHs.

2. The efficacy of fire safety measures has a direct bearing on the lives and safety of NTEH residents. The Ombudsman, therefore, conducted this direct investigation to look into the current system and procedures for regulating fire safety measures for NTEHs, with a view to identifying inadequacies.

A Guide to Fire Safety Requirements for NTEHs

3. Since 1 July 2006, the Government has been using "A Guide to Fire Safety Requirements for New Territories Exempted Houses" ("the Guide"), as an administrative means to regulate fire safety measures for NTEHs. Salient points of the Guide are as follows:

(1) Houses within a circle with a radius of 30 metres measuring from the site of the house proposed to be built are collectively regarded as a "cluster" of houses.

(a) Where a cluster comprises only 9 houses or less (including the proposed house), there will be no need to provide an EVA.

(b) Where a cluster comprises 10 houses or more (including the proposed house), the provision of an EVA will be required.

(2) If provision of an EVA is impracticable due to problems such as geographical constraints or land ownership issues, an NTEH applicant should apply to the Lands Department ("Lands D") to adopt one of the following alternative safety measures–

(a) automatic sprinkler system;

(b) fire detection system and hose reel system (applicable to cases where there is no fire separation between floors of the three-storey NTEH); or

(c) fire detection system and fire extinguisher on each floor (applicable to cases where there is fire separation between floors of the three-storey NTEH).

If the NTEH applicant opts for alternative safety measure (b) or (c), he or his representative will have to attend a fire safety training course arranged by the Fire Services Department ("FSD") and obtain the relevant certificate before applying for a Certificate of Compliance for the NTEH.

FSD's Fire Risk Assessment of NTEHs

4. FSD had explained that the provision of an EVA is to ensure that in case of emergency, emergency vehicles, including fire engines and ambulances, can access the houses concerned quickly and safely. With regard to handling of emergencies, an EVA is certainly useful in protecting the lives and property of residents of NTEHs.

5. FSD accepts what are contained in the Guide as the fire safety requirements for NTEHs (which, among other things, allow NTEH applicants to adopt alternative safety measures instead of providing an EVA). The Department holds that the overall fire risk of NTEHs is relatively low (given that village houses are low-rise, that each floor accommodates only a small number of residents, and that villages are sparsely populated), and NTEH residents have simpler and more direct means of escape compared with residents of multi-storey buildings. Therefore, the standard of fire safety requirements for NTEHs is lower than those for high-rise buildings.

Our Findings

6. Our investigation has revealed that not only are the fire safety requirements in the Guide for NTEHs less stringent than those for high-rise buildings, the implementation of the Guide had also failed to meet the original objective of providing adequate fire safety protection for NTEH residents. Furthermore, Lands D's and FSD's monitoring of the fire safety measures for NTEH is less than satisfactory.

Requirement for Provision of EVA More or Less Non-existent

7. According to the stipulations in the Guide (paragraph 3 above) and FSD's explanation (paragraphs 4 and 5 above), provision of an EVA is certainly the most preferred option among all the fire safety measures. The alternative safety measures, while allowed by the Government, are in fact second-rate.

8. Nevertheless, since the introduction of the Guide, in over 90% of the cases in which Lands D considered the provision of an EVA necessary, no EVA was eventually provided, all because the land owners concerned refused to “lease” their private land to the NTEH applicants for such provision of EVA. Consequently, the NTEHs are not served by EVA, which is a more effective means for fire safety protection. Since 2011, the situation has further worsened: nearly all cases ended up without an EVA.

9. Moreover, even when an NTEH applicant succeeds in providing an EVA, there is no assurance that the EVA would not be blocked or rescinded later on, and there would be little that Lands D and FSD could do in such cases:

(1) Although Lands D would have imposed a lease condition on the owner of the newly built NTEHs that he must provide an EVA and keep it free from obstruction, the Department can, in case of non-compliance, usually only issue a warning letter to the owner and register it against the title of the property concerned on the Land Register. Indeed, it would be extremely difficult for Lands D to resort to the ultimate action, i.e. resumption of the NTEH site.

(2) Generally speaking, FSD can invoke the Fire Services (Fire Hazard Abatement) Regulation to require the removal, before a specified deadline, of any object obstructing an EVA.

Nevertheless, EVAs of NTEHs often lie on private land. To comply with the EVA requirement in the Guide, an NTEH applicant often needs to obtain the consent of the relevant private land owner to use the land as an EVA. Such consent is, after all, only private agreement between the land owner and the NTEH applicant. The Government (including Lands D) is not a party to it. As a matter of fact, the land owner has not given any undertaking to the Government, nor is the Government entitled to enforce any terms under such agreement against the land owner to ensure that the land will be permanently used for EVA purpose. Hence, the land owner can change the use of the land so long as the new use is in keeping with the lease conditions (such as farming or planting trees). The Government basically cannot intervene. In other words, an EVA on private land can lawfully “disappear” at any time.

FSD has also admitted that it is not empowered to take enforcement action in the above circumstances.

10. Overall, while NTEH owners are required by the Government to provide an EVA under the Guide, that requirement exists more in form than in substance.

No Dedicated Database for EVAs of NTEHs

11. Currently, neither Lands D nor FSD has set up a database for the EVAs of NTEHs.

12. Lands D considers it unnecessary to set up such a dedicated database because the information relating to EVAs in its Land Status Plans is sufficient to cope with the Department's operational needs in handling applications and complaints from the public. However, from the complaint cases handled by Lands D and FSD about obstruction of EVAs, we have learned that it often took several weeks or even longer for Lands D to confirm to FSD whether the access road concerned was in fact an EVA. This would affect the efficiency of FSD's enforcement action.

No System of Regular Inspections of Villages and EVAs

13. At present, neither Lands D nor FSD regularly inspects the EVAs of NTEHs. They conduct site inspections only in response to complaints.

14. While FSD officers inspect the villages from time to time, the Department has admitted that it does not have in place any schedule or a fixed frequency for such inspections. In fact, FSD's records show that its inspections of villages are conducted at random without any regular pattern.

Existing NTEHs Not Covered by Alternative Safety Measures

15. As already pointed out by Lands D in 2001, when NTEHs increase to a certain number, there would be a "cumulative effect" (including greater difficulty for fire engines and ambulances to access a house in distress), which means that the provision of an EVA is essential. In other words, an EVA is for the benefit of **all** the NTEHs within a cluster, not just the one newly built.

16. By the same logic, if provision of EVA is impracticable and fire engines and ambulances may not quickly reach a house in distress, it is advisable for all the houses within the cluster, including those existing ones, to adopt the alternative safety measures mentioned in the Guide. Having alternative safety measures in the new built house only is not going to help any of the existing houses in the cluster.

17. It is a fact that the Guide is not applicable to pre-existing NTEHs and Lands D cannot require all existing houses to adopt fire safety measures. However, the Government/FSD should at least clearly apprise the residents of existing houses of the increased fire risks caused by the "cumulative effect" of houses, and advise them to adopt fire safety measures in their own houses.

Lax Procedures in Allowing Representatives to Attend Fire Safety Training Courses

18. According to Lands D's internal instructions, if an NTEH applicant is unable to attend a fire safety training course (paragraph 3(2) above) on grounds of old age, poor health or being outside of Hong Kong, he may ask a fellow resident of the same village to do so on his behalf.

19. From the cases we studied, we have noticed that some NTEH applicants were allowed to attend the fire safety training course by proxy simply on the excuse of "busy at work". Furthermore, Lands D only requires the representative of the NTEH applicant to be a resident of the same village, not necessarily someone who is going to live in the same house. Clearly, in case of emergency, such a representative may not always be able to come to the scene to use the fire safety equipment installed in the house concerned.

Recommendations

20. In the light of the above findings, The Ombudsman has made the following recommendations to Lands D and FSD:

Lands D and FSD

(1) to comprehensively review, jointly with the policy bureaux and departments concerned, the Guide to evaluate whether it is providing adequate protection to NTEH residents against fire hazards, and to explore feasible improvement measures;

Lands D

(2) to set up a dedicated database for the EVAs of NTEHs, and make it open to the public for inspection;

(3) to tighten up the procedures for approving attendance of fire safety training courses by proxy, stipulating that the NTEH applicant can only appoint a resident who is going to live in the same house as representative unless he has genuine difficulties;

FSD

(4) to formulate a system of regular inspections of villages and EVAs, so as to ensure quick and safe access by firefighting and rescue services in case of emergency; and

(5) to step up publicity and education on fire safety among NTEH residents, clearly informing them of the associated fire risks and advising them to adopt fire safety measures in their own houses.

Office of The Ombudsman
August 2015

目錄

報告摘要

章節		段落
1	*引言*	
	背景	**1.1 – 1.4**
	調查範圍	**1.5**
	調查過程	**1.6 – 1.7**
2	*關設緊急車輛通道的規定*	
	何謂緊急車輛通道	**2.1 – 2.2**
	村屋緊急車輛通道的歷史與來由	**2.3 – 2.8**
	《消防指引》	**2.9**
	「集體官契」有關土地通行權的條文	**2.10 – 2.13**
3	*審批程序及監管制度*	
	審批申請的程序	**3.1 – 3.16**
	監管及處理投訴的制度	**3.17 – 3.29**
4	*火警風險評估*	
	政府對村屋的火警風險評估	**4.1 – 4.5**
	其他消防安全措施	**4.6 – 4.8**
5	*本署的觀察所得及評論*	
	緒言	**5.1 – 5.2**
	提供緊急車輛通道的規定名存實亡	**5.3 – 5.9**
	沒有為村屋的緊急車輛通道設立專用資料庫	**5.10 – 5.12**
	沒有定期巡查鄉村及緊急車輛通道的機制	**5.13 – 5.15**

	消防安全替代措施的規定未有顧及現存村屋	***5.16 – 5.19***
	審批由代表參加消防安全訓練課程的程序過於寬鬆	***5.20 – 5.22***
6	*本署的建議*	
	建議	***6.1***
	鳴謝	***6.2***
附件		
一	*《新界豁免管制屋宇消防安全規定指引》*	***2.9***
二	*土地類別圖*	***3.7***
三	*消防處就村屋採用消防安全替代措施的一般處理流程*	***3.12***

1

引言

背景

1.1 為保障居民在火警或其他緊急情況時能盡快獲得救援，《建築物條例》之附屬規例《建築物（規劃）規例》第 41D 條規定，一般而言，本港每幢建築物須設有緊急車輛通道。其目的是確保在有緊急事故時，救援車輛能迅速及安全地到達現場。

1.2 然而，新界豁免管制屋宇[1]（下稱「村屋」）並不受該條文所規管。政府因此以行政方式規管村屋的消防安全措施：負責審批興建村屋申請的地政總署可要求擬興建村屋的人士，在某些情況下，必須於建屋的同時闢設緊急車輛通道；若闢設緊急車輛通道不可行，則必須在屋內裝置消防設備，例如自動灑水系統或火警偵測系統及消防喉轆。在審批興建村屋申請時，地政總署會徵詢消防處的意見。

1.3 本署不時接獲市民投訴。他們指稱：有村屋緊急車輛通道被阻塞或佔用，但有關部門告訴他們，由於緊急車輛通道位處在私人土地上，因此政府無權採取執管行動。

1.4 消防安全措施是否有效運作，關乎村屋居民的性命安全。申訴專員關注上述情況，遂於二〇一四年五月五日根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條，對地政總署及消防處展開主動調查，以深入探究現行規管村屋的消防安全措施的制度及程序，是否存在不足，冀能向相關部門提出改善建議。

---

[1] 新界豁免管制屋宇，一般指位於新界及循《建築物條例（新界適用）條例》獲得豁免，因而不受《建築物條例》中部分條文（包括須獲得屋宇署批准及同意施工的條文）及其附屬規例，包括《建築物（規劃）規例》，所管制的屋宇。該類屋宇包括在小型屋宇政策下由新界原居民興建俗稱「丁屋」的屋宇。

調查範圍

1.5 這項調查的審研範圍包括：

(1) 現行規管村屋的消防安全措施的制度及程序；

(2) 地政總署和消防處實際執行該些制度及程序的情況；

(3) 政府現時對村屋火警風險及救火困難的評估。

調查過程

1.6 本署除了審研地政總署及消防處所提供的文件和檔案外，亦有與該兩部門舉行會議，交換意見。

1.7 二〇一五年五月十二日，本署將調查報告的初稿送交地政總署及消防處，請他們置評。經考慮他們的意見後，本署於八月十三日完成這份報告。

2

關設緊急車輛通道的規定

何謂緊急車輛通道

2.1 一般而言，緊急車輛通道是指為建築物而設的車輛通道，而通道的設計及建造方式必須足夠在**火警**或**其他緊急情況**中容讓消防處的車輛（包括消防車及救護車）暢通無阻地到達事涉建築物，並讓該些車輛可安全操作。緊急車輛通道大致可分為以下兩類：

(1) 為根據《建築物條例》興建的建築物（包括一般的住宅及商業大廈）而設的緊急車輛通道（**第 1.1 段**）。

(2) 根據《新界豁免管制屋宇消防安全規定指引》(「《消防指引》」）的規定，為村屋而闢設的緊急車輛通道（**第 1.2 段及註 1**）。

2.2 建屋申請人可自行闢設緊急車輛通道。若相關範圍內有政府因應個別鄉村的情況在各項工程計劃下所改善或建造的通往該等鄉村的車輛通道，而該等車輛通道又符合用作緊急車輛通道的規格，建屋申請人亦可申請以該等車輛通道作為緊急車輛通道。

村屋緊急車輛通道的歷史與來由

2.3 **一九九七年之前**，就興建個別村屋的申請，政府並無規定須要設置緊急車輛通道。不過，就涉及 10 間或以上的村屋之主要或「大型」發展項目，消防處則建議須提供緊急車輛通道。因此，在考慮該些發展項目之申請時，城市規劃委員會[2]或會因應消防處的要求將裝置消防設施，包括闢設緊急車輛通道，列為批准該等發展項目的附帶條件。

---

[2] 城市規劃委員會是根據《城市規劃條例》而成立的法定機構，負責擬備各地區的布局設計及在區內建立的建築物類型的圖則，以促進社區的衞生、安全、便利及一般福利。按照《城市規劃規例》的規定，該會可規定規劃署署長擬備圖則或簡圖，以便執行條例所訂明的職能。規劃署的工作包括作為該會的秘書處。

2.4 一九九五年七月，位於柴灣的公共屋邨漁灣邨發生火警，釀成人命傷亡。事後，當時名為「行政事務申訴專員公署」的本署就公共及私人建築物的緊急車輛通道及消防裝置的規管程序進行調查，並在一九九六年發表調查報告。在該報告中，本署提出多項建議，包括：建議規劃署訂定一套清晰的指引，正式界定何謂「大型」的新界村屋發展項目，以便政府執行有關緊急車輛通道的規定（**第 2.3 段**）。經諮詢相關部門後，規劃署制訂了相關的行政指引，以供有關政府部門參考。該指引的要點如下：

> 將興建 **10 間或以上的村屋**之項目正式界定為**「大型」發展項目**，建屋申請人必須在建屋地點 30 米範圍內設置緊急車輛通道。

2.5 上述指引背後主要考慮了以下因素：

(1) 村屋為低層樓宇；

(2) 鄉郊人口較稀少；

(3) 火災風險較低；

(4) 提供緊急車輛通道的成本效益問題。

2.6 由**一九九七年**起，有關政府部門根據上述指引，實施村屋緊急車輛通道的規定。

2.7 及至二〇〇〇年一月，新界鄉議局（「鄉議局」）致函地政總署，指稱有多個鄉事委員會投訴，由於建屋申請人未能闢設達到政府滿意程度的緊急車輛通道（**第 2.4 段**），以致不少建屋申請被擱置。因此，地政總署於**二〇〇一年**決定放寬有關村屋緊急車輛通道的規定如下：

(1) 原則上，倘若擬建屋宇與一組為數 9 間或以上的現存或已經批核的屋宇相鄰近，便可能形成「累積效應」，必須闢設緊急車輛通道。對於 9 間或以下的發展須否執行緊急車輛通道的規定，則視乎當地環境及發展潛質等因素而定。地政總署的分區地政處會按個別情況徵詢消防處的意見。

(2) 若有原區村民申請在認可鄉村範圍內興建獨立的小型屋宇，並按第(1)項所列規定本須闢設緊急車輛通道，當區地政處在某些情況下會徵詢消防處的意見，以協助該村民研究是否可以採取其他可行的**代替方法**（例如設置街道消防栓、水箱及水泵系統、消防喉轆系統、火警偵測系統及滅火筒等），以保障消防安全。情況包括：

(a) 因受地形或土地業權限制，以致闢設緊急車輛通道並不可行；或

(b) 該村落現有的車輛通道未符標準（即闊度少於 4.5 米），但因受地形或土地業權限制，無法加以改善。

2.8 二〇〇五年年底，鑑於鄉議局及不少村民反映建屋申請人面對不同程度的困難，政府遂成立了一個由當時的房屋及規劃地政局、地政總署、消防處、規劃署、民政事務總署及鄉議局代表所組成的工作小組，就緊急車輛通道規定的制訂和實施，以及建屋申請人所面對的困難，進行探討並研究其他可行方案。經討論後，房屋及規劃地政局於二〇〇六年四月就檢討結果作出報告，其後並制訂《消防指引》（**第 2.1(2)段**）。

《消防指引》

2.9 《消防指引》於**二〇〇六年**七月一日正式生效，主要內容如下：

(1) 在以**擬建屋宇**的地點為中心，半徑為 30 米的圓形範圍內的所有屋宇，視作一「屋群」。

(a) 若「屋群」只有 9 間或以下的屋宇（包括擬建屋宇），便無須闢設緊急車輛通道。

(b) 若「屋群」有 10 間或以上的屋宇（包括擬建屋宇），則須闢設緊急車輛通道[3]。

[3] 不過，若擬建屋宇之 30 米範圍內已有緊急車輛通道，建屋申請人便無須闢設另一緊急車輛通道或設置消防安全替代措施。

(2) 緊急車輛通道是可讓緊急車輛到達新建屋宇 30 米範圍內的行車通道。該行車通道的闊度必須至少為 4.5 米，或為消防處可接受的較低闊度。此外，該行車通道亦須有 4.5 米的淨空高度，並可承受重 16 噸的消防車，或具有消防處經操作測試後認為可接受的淨空高度及承重量。在新建屋宇地點 100 米範圍內，必須設有標準柱型消防栓。

(3) 如因為地理環境的限制、私人土地業權等問題而無法闢設緊急車輛通道，建屋申請人必須向地政總署的當區地政處申請採用下列其中一項**消防安全替代措施**：

(a) 自動灑水系統；

(b) 火警偵測系統及消防喉轆系統（適用於三層小型屋宇，而各層之間並無耐火分隔的情況）；或

(c) 在小型屋宇各層設置火警偵測系統及滅火筒（適用於三層小型屋宇，而層與層之間具備耐火分隔的情況）。

申請人如選擇採用第(b)或(c)項消防安全替代措施，他本人或其代表在申請建屋完工證前，必須先參加由消防處安排的消防安全訓練課程並取得有關證書。

《消防指引》的全文載於**附件一**。

「集體官契」有關土地通行權的條文

2.10 在進行這項主動調查期間，本署收到一位市民的以下意見：

根據一九〇五年的集體官契(Block Crown Lease)所述有關土地通行權及附屬權利(easements and appurtenances)的條文，新界各田地／屋宇之間必須保留部分土地供公眾使用。該些條文應可引伸至包括供公眾使用之緊急車輛通道。上述條文至今在法律上應該仍然有效，相關業主必須依從。因此，地政總署現時只以行政方式，根據《消防指

*引》在某些情況下才要求擬建村屋的業主闢設緊急車輛通道，而在未能闢設緊急車輛通道的情況下，更容許以於屋內設置消防設備取而代之(**第 2.9 段**)，該署的做法是忽略了執行集體官契的條文。*

2.11 就上述意見，地政總署向本署解釋：集體官契內有關土地通行權及附屬權利的條文，不可被引用以要求該官契的土地業權人必須保留部分土地作緊急車輛通道之用；理由如下：

(1) 該些條文並無要求任何土地業權人必須提供土地通行權予其他人士，亦沒有加諸於政府任何責任必須為公眾提供土地通行權。若土地業權人之間就土地的使用有任何糾紛，可自行循民事訴訟解決問題。

(2) 在批出集體官契土地的當年，汽車尚未普及，故該官契所述的「existing Public or Private rights and easements」不應視作包括汽車的通行權。

2.12 本署亦另行徵詢了法律意見，得悉集體官契中的條文「all existing rights of all persons occupying the said premises as tenants or mortgagees of the lessee」所涵蓋之權利，應該是指政府批出該官契當時(即一九〇五年)有關租戶已享有之權利。因此，若緊急車輛通道此措施並非於該官契批出時已存在的權利，現今地政總署便無權要求該官契所涉及之土地業權人必須提供緊急車輛通道。

2.13 鑑於以上所述(**第 2.11 及 2.12 段**)，本署認為，集體官契內有關土地通行權的條文，並無規定村屋業主必須闢設緊急車輛通道；目前適用於村屋有關緊急車輛通道的規定實只有《消防指引》的條款(**第 2.9 段**)。

3

審批程序及監管制度

審批申請的程序

3.1 地政總署的分區地政處負責審批興建村屋的申請。在審批該些建屋申請時，地政處同時會根據《消防指引》決定申請人須否闢設緊急車輛通道，而消防處則負責就申請人所提交的緊急車輛通道的草圖提供技術意見。

緊急車輛通道

3.2 根據《消防指引》的規定，若建屋申請人須闢設緊急車輛通道（**第 2.9(1)(b)段**），消防處在接獲地政處轉介申請人所呈交的草圖後，會按照《消防指引》所訂緊急車輛通道的闊度、淨空高度及承重量（**第 2.9(2)段**），向地政處提供技術意見。申請人在完成村屋的建築工程（包括須闢設的緊急車輛通道）後，會向地政處遞交建屋完工證之申請。地政處會請消防處確認建成的緊急車輛通道是否符合《消防指引》的規定。消防處會實地進行「試路」，然後將「試路」結果通知地政處，以便後者考慮應否發出建屋完工證。

3.3 村屋的地契會載有業權人須提供緊急車輛通道的規定：

(1) 如該緊急車輛通道涉及**政府土地**，經地政總署批准進入該政府土地以進行闢設緊急車輛通道的工程後，建屋申請人須負責建造、提供、保養、維修該通道及維持該通道暢通無阻。

(2) 如該緊急車輛通道涉及**私人土地**，建屋申請人除了須負責建造、提供、保養、維修該通道及維持該通道暢通無阻外，亦必須先取得該私人土地之業權人同意，並就提供緊急車輛通道事宜與該私人土地業權人簽訂**通行權契據**，以及於土地註冊處註冊該契據。

3.4 地契須於土地註冊處註冊。在地契年期內的任何時間，業權人均須遵行上段所述之規定。如業權人沒有遵行(例如：未有妥善保養緊急車輛通道，或沒有保持該通道暢通無阻)，地政總署會在徵詢法律意見後採取適當的執行契約條款行動，包括發出警告信，並在土地註冊處把警告信註冊在物業的業權記錄上(俗稱「釘契」)。如情況仍然沒有改善，地政總署會考慮採取進一步行動，包括根據《政府土地權(重收及轉歸補救)條例》重收有關土地。

3.5 地政總署表示，政府無權指令私人土地業權人必須給予擬建村屋申請人通行權，讓後者可以在有關的私人土地上闢設《消防指引》所要求的緊急車輛通道(**第 3.3(2)段**)。因此，申請人在申請建屋過程中須自行取得有關私人土地的業權人的同意，以在該私人土地上闢設緊急車輛通道。

3.6 地政總署稱，截至二〇一五年四月底，並無錄得村屋業主違反與緊急車輛通道有關的地契條款之個案，因此從沒有需要採取上文第 3.4 段所述的執行契約條款行動。

3.7 就按《消防指引》規定闢設的緊急車輛通道，除了事涉村屋的地契所夾附的圖則會顯示該通道的路線外，有關路線資料亦會記錄在地政總署的土地類別圖[4]內，以供在有需要時參考。土地類別圖的樣本載於**附件二**。

3.8 地政總署表示，由於上段所述的安排已能達到該署作為地主及土地管理者處理申請或投訴的運作要求，況且消防安全亦不屬該署的職能範圍，故該署認為無須另設「專用資料庫」，以集中記錄按《消防指引》而闢設的緊急車輛通道之全盤資料。

3.9 消防處亦表示，由於建屋申請人是否須要闢設緊急車輛通道，最終是由地政總署而非消防處決定(**第 3.1 段**)，加上緊急車輛通道在建成後可能會由於不同原因而有所改變，故即使有資料庫，當中的資料未必完全準確。因此，該處本身未能為村屋的緊急車輛通道設立資料庫。另外，消防處會不時在各鄉郊巡查，根據當時的屋宇分佈及實際村路情況制訂相應的滅火及救援策略，以及因應火警發生時現場的實際情況，進行滅火及救援行動。換言之，消防人員不會在接獲火警召喚時先翻查緊急車輛通道的資料才展開行動。因此，即使為村屋的緊急車輛通道設立資料庫，對消防處執行滅火及救援工作的作用亦不大。

---

[4] 土地類別圖除了顯示地形資料外，亦顯示地段編號及界線、政府撥地編號及界線、政府工程界線、認可鄉村範圍、緊急車輛通道路線等資料。在審批村屋申請或處理有關村屋緊急車輛通道的投訴時，地政總署會參考土地類別圖內的資料。

消防安全替代措施

3.10 若擬建村屋的環境有實際上的限制，以致不能闢設緊急車輛通道，申請人可向地政總署申請採用《消防指引》所列的其中一項消防安全措施以作替代(**第 2.9(3)段**)。

3.11 在獲得當區地政處接納其採用消防安全替代措施後，建屋申請人須委託註冊消防裝置承辦商，根據《新界豁免管制屋宇的新消防安全規定消防裝置及設備的規格、安裝及保養指引》向消防處提交相關圖則，申明所示的消防裝置／設備的細則及規格符合消防處的規定(包括必須考慮屋宇各層之間是否具備耐火分隔功能，**第 2.9(3)(b)及(c)段**)，並且是根據有關準則及守則而設計。有關的消防裝置／設備須由註冊消防裝置承辦商安裝。

3.12 在承辦商完成安裝消防裝置／設備後，建屋申請人須向消防處提交該些消防裝置／設備的證書副本。消防處會安排職員到場檢查該些消防裝置／設備是否符合該承辦商之前所提交的圖則之設計，以及是否按相關規定安裝，然後將檢查結果通知當區地政處，以便後者考慮應否發出建屋完工證。消防處就村屋採用消防安全替代措施的一般處理流程載於**附件三**。

3.13 此外，根據地政總署的內部指引，若建屋申請人因為年老、身體或健康狀況，以及不在香港等原因以致無法親自參加消防安全訓練課程(**第 2.9(3)段**)，他們可委派同村居民代表他們參加訓練課程。

3.14 村屋的地契會載有業權人須提供消防安全替代措施的規定。在地契年期內的任何時間，業權人均須遵行有關規定。如業權人沒有遵行，地政總署會在徵詢法律意見後採取適當的執行契約條款行動。截至二〇一五年四月底，地政總署並無錄得村屋業主違反與消防安全替代措施有關的地契條款之個案。

3.15 根據地政總署的記錄，由二〇〇六年七月開始實施《消防指引》至二〇一五年四月，共有 2,399 宗擬建村屋申請被該署認定為須闢設緊急車輛通道，其中有 2,169 宗(90.4%)獲該署批准以設置消防安全替代措施代替闢設緊急車輛通道。詳情見**表一**：

表一：以消防安全替代措施代替緊急車輛通道的個案數目

年份	**被認定須闢設緊急車輛通道的個案宗數**	**獲批採用消防安全替代措施的個案宗數**
2006（由 7 月起）	217	153 (70.5%)
2007	295	278 (94.2%)
2008	199	162 (81.4%)
2009	280	218 (77.9%)
2010	235	191 (81.3%)
2011	108	108 (100%)
2012	202	202 (100%)
2013	346	346 (100%)
2014	389	389 (100%)
2015（至 4 月底）	128	122 (95%)
總數	2,399	2,169 (90.4%)

3.16 地政總署解釋，擬建村屋的地點往往是被私人土地包圍。由於涉及他人的土地業權，絕大部分的建屋申請人在徵求有關私人土地業主同意「借出」部分土地用作緊急車輛通道時都遇到困難。因此，絕大部分原本被該署認定須闢設緊急車輛通道的個案，最終都以採用消防安全替代措施作為解決方案。除此之外，亦有少數個案是由於受地理環境所限而須採用替代措施。

監管及處理投訴的制度

3.17 地政總署表示，由於消防安全的工作主要由消防處負責，因此，在發出建屋完工證後，該署不會定期巡查村屋的緊急車輛通道或消防安全替代措施。不過，若收到與該些通道／措施相關的投訴，該署會進行調查及採取適當的跟進行動。

緊急車輛通道

3.18 在收到有關村屋緊急車輛通道被阻塞或圍封的投訴後，當區地政處會作出調查。地政總署表示，二〇〇六年七月至二〇一五年四月期間，該署所接獲有關村屋緊急車輛通道被阻塞或圍封的投訴

共有 32 宗。經調查後，該署最終確定該些投訴所涉及的通道皆不是按《消防指引》的規定而闢設的緊急車輛通道，只是一般鄉村道路（**第 3.6 段**）。

3.19 至於消防處，基於上文第 3.9 段所述的原因，該處沒有為村屋的緊急車輛通道設立資料庫，故亦未有為該些通道訂立定期巡查的機制。

3.20 若接獲有關村屋緊急車輛通道被阻塞或圍封的投訴，消防處會按照處理有迫切火警危險的投訴之程序，根據內部指引在 24 小時內派員進行巡查。由於消防處並無為村屋的緊急車輛通道設立資料庫，因此，如有需要，該處在採取進一步行動前會先請當區地政處確認投訴所涉的通道是否緊急車輛通道。若是，消防處可根據《消防（消除火警危險）規例》發出「消除火警危險通知書」，要求有關人士在指定期限[5]前遵辦通知書的規定。該處亦會同時將個案轉介當區地政處跟進，或視乎需要轉介其他相關部門跟進。

3.21 若阻塞／圍封緊急車輛通道的人士未有在指定期限前消除火警危險（即未有移除造成阻塞／圍封之障礙物），消防處會根據《消防（消除火警危險）規例》向其提出檢控。一經定罪，最高可被判罰款 100,000 元，並可就罪行持續的每日另處罰款 10,000 元。

3.22 二〇〇六年七月至二〇一五年四月期間，消防處每年接獲的有關村屋緊急車輛通道被阻塞或圍封的投訴之宗數如下：

表二：消防處接獲的有關
村屋緊急車輛通道被阻塞或圍封的投訴

年份	**宗數**
2006（由 7 月起）	8
2007	24
2008	15
2009	30
2010	22
2011	45
2012	40
2013	41
2014	62
2015（至 4 月底）	15
總數	302

[5] 消防處所指的「指定期限」，就可移動的阻塞物而言，是 24 小時內；就固定的阻塞物，則是 14 天內；若涉及結構物，則是 30 天內；至於大型結構工程，則可視乎情況給予更多時間。

消防安全替代措施

3.23 若村屋採取了消防安全替代措施，在取得建屋完工證後（**第 3.12 段**），替代措施的擁有人須確保該些消防裝置／設備時刻保持在有效操作狀態，並每年由註冊消防裝置承辦商至少檢查一次。承辦商須於完成檢查後 14 天內向消防處提交檢查證明書的副本。消防處會審核該些證明書副本，若發現當中有不妥善的情況，該處會派員巡查跟進；就妥善的個案（即年檢證明書申報「沒有損壞事項」的個案），該處亦可作抽樣巡查[6]。若發現消防裝置／設備擁有人未有依例安排年檢，消防處可根據《消防（裝置及設備）規例》採取執法行動，一經定罪，法庭最高可判處罰款 50,000 元。

3.24 二〇〇六年七月至二〇一五年四月期間，消防處完成處理合共 861 宗根據《消防指引》在村屋設置消防安全替代措施的申請個案。

3.25 若接獲有關消防裝置／設備的投訴（包括沒有進行年檢的投訴），消防處會考慮投訴的背景、內容及所涉及的消防裝置／設備，然後根據所構成的火警危險決定處理該宗投訴的優次，再按照內部指引於限定時間內派員到場巡查。經巡查後若發現有「消防裝置／設備不在有效狀態」因而可能導致整套「主要消防系統」[7]不能運作，該處會將投訴列作須優先處理（high priority），並派員於 24 小時內到場處理。若涉及的消防裝置／設備屬「非主要消防系統」，一般而言，該類投訴會列作一般優次（normal priority），該處會在 10 個工作天內處理。目前，安裝在村屋內的其中兩類消防裝置／設備（即火警偵測系統及滅火筒）被列為「非主要消防系統」。

3.26 若發現消防裝置／設備未有維持在有效操作狀態，該處可根據《消防（消除火警危險）規例》發出「消除火警危險通知書」，要求消防裝置／設備的擁有人在指定限期內遵辦通知書的規定。另外，由於有關行為可能違反村屋的地契條款（**第 3.14 段**），故消防處亦會將個案轉介當區地政處跟進。

3.27 根據記錄，二〇〇六年七月至二〇一五年四月期間，消防處並無接獲有關村屋的消防裝置／設備未能有效操作的投訴。

---

[6] 消防處解釋，該抽樣巡查乃為全港所有類別樓宇（不限於村屋）的消防裝置／設備而制訂的抽樣機制。該處並無為不同類別的樓宇之被抽中個案作分類統計。

[7]「主要消防系統」包括：消防栓／喉轆系統、花灑系統、街道消防栓系統、乾喉系統、火警警報系統及機械式排煙系統。

3.28 另外，根據地政總署的記錄，二〇〇六年七月至二〇一五年四月期間，該署亦無收到有關按《消防指引》設置的消防安全替代措施未能有效運作的投訴。

3.29 消防處表示，自《消防指引》於二〇〇六年實施以來，該處並未錄得因緊急車輛通道或消防安全替代措施未能有效運作以致影響對村屋住戶的救援工作之個案。

4

火警風險評估

政府對村屋的火警風險評估

4.1 就現行的《消防指引》(**第 2.9 段**)是否足以為村屋提供消防安全保障,消防處及地政總署的說法如下。

4.2 **消防處**表示,該處接受以現行的《消防指引》作為對村屋的消防安全規定,原因是:

- 村屋層數少(一般只有三層);
- 住戶數目少(一般每層只有一伙);
- 村屋一般都有露台(即並非密封式單位);
- 鄉村人口密度較低。

若發生火警,住戶較易逃至安全地方,而火勢會變得很大的機會亦較低。由於村屋的整體火警風險相對多層大廈為低,因此,對於村屋的消防安全規定亦無須以對多層大廈的消防要求作為標準。消防處上述就村屋的火警風險評估,早在一九八〇年代已經訂立,曾先後作出檢討(**第 2.6 至 2.8 段**),適用至今。

4.3 消防處解釋,闢設緊急車輛通道,是為了確保一旦發生緊急事故,緊急車輛(包括消防車及救護車)能夠迅速進入事發村屋的範圍,並讓該等車輛可以安全操作。因此,從處理緊急事故的角度而言,闢設緊急車輛通道是絕對有利於保障村屋住戶的生命財產。至於容許村屋以消防安全替代措施代替闢設緊急車輛通道,亦是基於村屋的整體火警風險較低,住戶逃生的方法相對於多層大廈是較簡單直接。

4.4 本署質疑: 何以《消防指引》只規定新建的村屋裝設消防安全替代措施,而對於該新建村屋半徑 30 米範圍內的現存村屋卻沒有施加同樣要求,該規定是否忽略了對現存村屋的消防安全保障?

就這疑問，消防處解釋：

(1) 《消防指引》並無規定現存村屋因鄰近30米範圍內有新建村屋落成而須闢設緊急車輛通道或裝置消防安全替代措施。

(2) 由於消防安全替代措施已減低新建村屋的火警風險，因此，即使於該屋群內的現存村屋沒有裝設消防裝置／設備，該屋群的整體火警風險亦不會增加。換言之，多了該新建村屋亦不會影響鄰近現存村屋的火警風險。

4.5 **地政總署**則表示，現行的《消防指引》是以務實方式處理關於新界村屋的消防安全規定，以達到在不影響公眾安全的前提下，讓村民可以在可供該類發展的土地上繼續興建村屋。

其他消防安全措施

4.6 關於為新界村屋所提供的消防安全保障，**消防處**向本署進一步解釋，就一般的鄉村，該處已制訂一套「滅火和救援策略」，內容包括：在發生不同級別的火警時，須派出多少及何種類型的緊急車輛進行滅火和救援行動。若某鄉村的情況較為特殊，例如缺乏滅火水源及遠離行車通道等，如有需要，該處會為該村另外制訂相應的「應變計劃」，更仔細地說明在不同的火警情況下該處人員須採取的行動，包括：緊急車輛應停泊的位置、可採用的消防栓或水源等資料。

4.7 消防處重申，該處人員會不時在各鄉村巡查，根據當時的屋宇分佈及實際村路情況制訂相應的滅火和救援策略（**第3.9段**）。不過，該處現時並沒有為巡查鄉村制訂時間表或訂定頻次。

4.8 消防處亦指，該處備有包括輕型泵車和小型消防車等設備，如有需要，可供調派到行車通道較狹窄的鄉村進行滅火和救援工作。換言之，即使鄉村沒有緊急車輛通道，消防處仍可因應現場環境採用適合的裝備和資源（例如附近的水塘）工作。

5

本署的觀察所得及評論

緒言

5.1 按消防處的解釋，新界村屋的火警風險相對較低，因此《消防指引》的要求無須與多層大廈的消防安全規定看齊（**第 4.2 段**）。儘管如此，本署的調查發現，該指引在實際執行上亦未能達到為居民提供足夠消防安全保障的原訂目標。此外，地政總署及消防處在監察村屋的消防安全措施方面，表現亦未盡完善。過去數年所錄得的相關的投訴和問題個案雖然不多（**第 3.6、3.14、3.18、3.27-3.29 段**），但投訴數字未必能夠完全反映實況及問題所在。**鑑於消防安全措施是否足夠、能否有效運作，實關乎居民的性命安全，本署認為，地政總署及消防處有必要正視上述問題。**

5.2 本署的觀察所得及評論詳述如下。

提供緊急車輛通道的規定名存實亡

5.3 根據《消防指引》的規定（**第 2.9 段**），以及消防處的解釋（**第 4.3 段**），闢設緊急車輛通道是首選的消防安全措施；在建屋申請人受到地理環境或私人土地業權等限制的情況下，政府才可退而求其次，容許他們採用消防安全替代措施。

5.4 然而，從地政總署所提供的數字可見，**自實施《消防指引》以來，絕大部分(90.4%)被地政總署認定為「須闢設緊急車輛通道」的建屋申請個案，最終都未能以此較有效的措施作為有關村屋的消防保障（第 3.15 段之表一）。由二〇一一年起，情況更演變至幾乎全部「須闢設緊急車輛通道」的個案最終都沒有闢設緊急車輛通道。**

5.5 本署理解，在現行的行政規管制度下，政府無權要求相關私人土地之業權人必須「借出」其土地作緊急車輛通道用途（**第 3.5**

段），而大部分的私人土地業權人為避免受通行權契據（**第 3.3(2)段**）束縛，亦不傾向「借出」土地（**第 3.16 段**）。故此，擬建村屋個案最終能闢設緊急車輛通道的成功機會是微乎其微，而地政總署根據《消防指引》要求建屋申請人「先盡可能闢設緊急車輛通道作為消防安全措施」這項行政規定，實已幾近名存實亡。

5.6 再者，即使建屋申請人能夠成功闢設緊急車輛通道，日後若該通道遭阻塞或佔用，他們本身能夠解決問題的能力亦十分有限：若造成阻礙的是有關的私人土地之業權人，理論上建屋申請人或村屋業權人可嘗試透過法律行動，逼使該私人土地業權人履行通行權契據，消除對該通道的阻礙（**第 3.3(2)段**），但實際上能否做得到是取決於雙方的關係及訴訟的結果；假若造成阻礙的是另有其人，則問題就更難解決。

5.7 理論上，如緊急車輛通道遭阻塞或佔用，地政總署可根據地契內有關緊急車輛通道的規定採取執行契約條款行動，包括「釘契」，甚至重收土地，以逼使村屋業權人履行維持該通道暢通無阻（**第 3.3 及 3.4 段**）。但是，若村屋業權人最終無法解決問題（**第 5.6 段**），即使地政總署真的重收該村屋的土地，對於該緊急車輛通道被阻礙的問題，依然是無補於事（除非該署的重收土地行動會令有關「屋群」範圍內的村屋數目減至低於 10 間，因而無須設有緊急車輛通道（**第 2.9(1)(a)段**））。況且，考慮到重收土地是終極行動，不可輕率進行，地政總署實難以作重收土地之舉。故此，本署認為，地政總署在地契條款規定村屋業權人必須提供緊急車輛通道之做法，效果成疑；有關條款形同虛設，亟須檢討。

5.8 地政總署向本署辯稱：消防處實亦可向阻塞緊急車輛通道的人士採取執法行動（**第 3.20 及 3.21 段**），那足以確保緊急車輛通道不會被阻塞或佔用。不過，對於消防處是否具法定權力，可以就村屋緊急車輛通道受阻的情況執法，本署有以下的疑問。村屋的緊急車輛通道往往是位於私人土地，是擬建村屋人士為符合《消防指引》的要求，在徵得該些私人土地的業權人的同意後，把有關土地訂為「緊急車輛通道」。那畢竟只是土地業權人與擬建村屋人士兩者之間的協約，政府（包括地政總署）並非協約的其中一方，實際上土地業權人並無向政府承諾任何責任，而政府亦無權逼令土地業權人履行協約條款，永久把有關土地用作「緊急車輛通道」。既然如此，若土地業權人改變有關土地的用途，只要新的用途符合地契本身的規定（例如在土地上植樹），政府基本上是不能干預的。換言之，在有關土地上的「緊急車輛通道」是隨時有可能在合法情

況下「消失」。而消防處亦向本署確認，若該等情況出現，「則已沒有所謂緊急車輛通道受阻塞的客觀事實可言，而《消防條例》中有關在消除火警危險方面的權力將不適用」；簡言之，消防處隨時可變得無權執法。由此可見，地政總署辯稱有消防處可採取執法行動作為最後防線，恐怕僅屬該署一相情願而已。

5.9　綜合以上所述，本署認為，政府以《消防指引》要求村屋業權人提供緊急車輛通道的做法，是形多於效。地政總署及消防處實有必要聯同相關政策局及部門作出深入的檢討。

沒有為村屋的緊急車輛通道設立專用資料庫

5.10　目前，政府沒有設立資料庫，讓政府部門及公眾可隨時查閱有關村屋緊急車輛通道的資料，而地政總署亦認為無此需要。對於該署的看法，本署未敢苟同。

5.11　地政總署表示，載於其土地類別圖內有關緊急車輛通道的資料，已足夠應付該署日常處理公眾的申請或投訴的工作需要，故無需另設專用資料庫（**第 3.7 及 3.8 段**）。然而，從該署及消防處所提供的有關緊急車輛通道被阻的投訴之個案資料，本署留意到，地政總署往往需時數星期甚至更長時間才能回覆消防處該些投訴所涉的通道到底是否緊急車輛通道（**第 3.20 段**）。如此情況，對消防處採取執法行動的效率實不無影響。

5.12　本署認為，地政總署作為負責審批村屋緊急車輛通道的部門，理應全面掌握及可隨時提供該些通道的資料，例如透過設立專用資料庫，以便該署及相關部門（包括消防處）可快速跟進有關的投訴。此外，地政總署亦應公開該專用資料庫，讓公眾知悉哪些通道是緊急車輛通道。此舉一來可提醒公眾避免阻塞該些通道，二來亦可讓有心人協助監察，舉報該些通道被阻塞的情況，三來對有意置業的人士來說，也有較完善的參考資料。

沒有定期巡查鄉村及緊急車輛通道的機制

5.13　現時，地政總署及消防處均不會定期巡查村屋的緊急車輛通道，只會在接獲相關投訴後始到現場巡查（**第 3.17、3.19 及 3.20 段**）。換言之，若該些緊急車輛通道出現問題（例如被阻塞或失修），除非有人作出舉報，否則該兩部門都不會知悉，更遑論從速跟進。

5.14 雖云消防處人員會不時巡查各村，以熟悉情況，並有制訂相關的「滅火和救援策略」及「應變計劃」，但該處亦承認沒有為巡查鄉村制訂時間表或頻次（**第 4.7 段**）。事實上，從該處所提供的巡查記錄，本署亦發現該處巡查鄉村的頻次相當不平均：就同一村落，該處人員有時隔三數天便巡查一次，有時卻隔超過半年始再作巡查。

5.15 本署認為，消防處人員是否熟悉鄉村的實際情況、緊急車輛通道能否有效運作，皆直接影響滅火和救援工作的成效，該處實有必要制訂定期巡查鄉村及緊急車輛通道的機制，以確保在有需要時能迅速並安全地到達現場進行滅火救援工作。

消防安全替代措施的規定未有顧及現存村屋

5.16 按《消防指引》，若在擬建的村屋落成後，其所在的「屋群」範圍會共有 10 間或以上的村屋，該新建村屋便必須闢設緊急車輛通道（**第 2.9(1)(b)段**）。正如地政總署於二〇〇一年修訂村屋緊急車輛通道規定時所指，村屋增加至某程度，會形成「累積效應」(包括增添消防及救護車輛駛近發生事故的村屋之難度)，因而必須闢設緊急車輛通道（**第 2.7(1)段**）。換言之，緊急車輛通道是為**「屋群」範圍內所有村屋**，而不是單為新建村屋而設。

5.17 按此推論，若因地理環境或其他因素令闢設緊急車輛通道未能成事，「屋群」範圍內的所有村屋，包括現存的村屋，都理應採取《消防指引》所列的消防安全替代措施。但是，現行的《消防指引》卻只規定新建的村屋裝設消防安全替代措施，缺少了對現存村屋消防安全的關顧。對於本署這質疑，消防處提供了解釋（**第 4.4 段**）。

5.18 不過，可惠及「屋群」所有屋宇的緊急車輛通道與單在新建村屋內裝設消防安全替代措施，兩者的效用顯然並不對等。本署不否定消防處所指，於新建村屋裝設消防安全替代措施可減低該間村屋的火警風險。然而，在「屋群」發生火警時，該新建村屋的消防措施實無助於保障「屋群」其他村屋居民的安全。若「屋群」沒有緊急車輛通道，消防人員便未必能夠迅速到達現場進行滅火及救援行動。現行《消防指引》有關消防安全替代措施的規定，實沒有顧及「屋群」內的所有居民。因此，本署認為，倘若緊急車輛通道無法闢設，理想的做法是「屋群」的所有村屋都裝設消防安全措施。

5.19 本署明白，《消防指引》對現存村屋並無任何規定，地政總署不能強逼現存村屋的住戶裝設消防安全措施。然而，政府／消防處最低限度亦應讓現存村屋的住戶清楚了解村屋「累積效應」會令火警風險增加，並建議他們為其屋宇裝設消防安全措施。

審批由代表參加消防安全訓練課程的程序過於寬鬆

5.20 上文提到，根據地政總署的內部指引，建屋申請人若因為年老、身體或健康狀況，以及不在香港等原因以致無法親自參加消防安全訓練課程，他們可委派同村居民代表他們參加訓練課程（**第 3.13 段**）。

5.21 從地政總署所提供的案例，本署留意到，有建屋申請人單以「工作繁忙」為由便獲批准由他人代表其參加消防安全訓練課程。此外，該署只要求代表者是同村居民，無須是居於同一村屋的人士。本署認為，地政總署審批以代表參加消防安全訓練課程的程序未免過份寬鬆。

5.22 一旦發生火警，使用消防安全裝置以減低火勢，須分秒必爭。即使獲委派參加了訓練課程的同村居民之住處距離事發村屋不遠，可於短時間內趕到現場，我們亦不能期望該位代表會時刻守望着該村屋，可以即時察覺有火警發生。本署認為，既然消防安全替代措施相比闢設緊急車輛通道已屬退而求其次，地政總署實應嚴守該消防安全的底線：除非建屋申請人能提出相當充分的理由，否則，地政總署應只准許由居於同一村屋的人士代表建屋申請人參加消防安全訓練課程，藉以提升消防安全替代措施的成效。

6

本署的建議

建議

6.1 基於第 5 章所述的本署觀察所得及評論，申訴專員對地政總署及消防處有以下建議：

地政總署及消防處

(1) 聯同相關政策局及部門，全面深入檢討現行的《消防指引》對村屋居民的消防安全保障是否足夠，研究可行的改善方案，以提升對新界村屋的消防安全保障（**第 5.9 段**）；

地政總署

(2) 就村屋的緊急車輛通道設立專用資料庫，並公開該資料庫讓公眾查閱（**第 5.12 段**）；

(3) 收緊審批以代表參加消防安全訓練課程的程序：除非建屋申請人能提出相當充分的理由，否則應只准許由居於同一村屋的人士代表其參加訓練課程（**第 5.22 段**）；

消防處

(4) 制訂定期巡查鄉村及緊急車輛通道的機制，務求在有事故時能迅速並安全地進行滅火和救援工作（**第 5.15 段**）；

(5) 加強對村屋居民的防火宣傳教育，讓他們清楚了解有關火警風險，並建議他們為其屋宇裝設消防安全措施（**第 5.19 段**）。

鳴謝

6.2 本署進行調查期間，地政總署及消防處全力配合，申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/342

二〇一五年八月

附 件

附件一

新界豁免管制屋宇
消防安全規定指引

地政總署

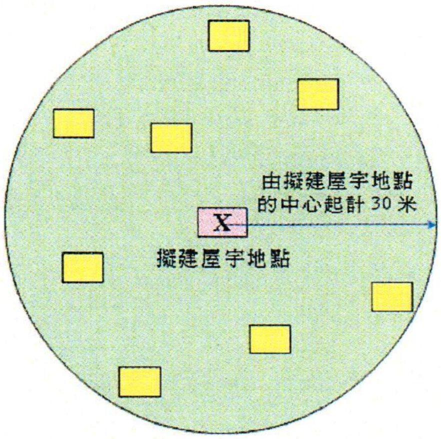
1. 緊急車輛通道的作用

闢設緊急車輛通道的作用，是要在一旦發生緊急事故時，能確保緊急車輛(包括消防車及救護車)迅速駛進有關的村屋範圍。因此，闢設緊急車輛通道的規定，對於生命財產的保障，具有非常重大的關係。

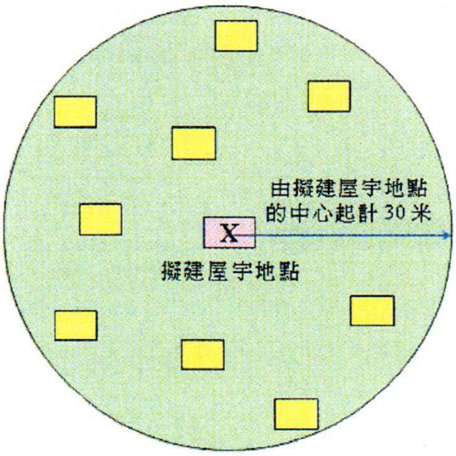
2. 緊急車輛通道規定的適用範圍

「屋羣」是指在一個以擬建屋宇地點爲中心，且半徑爲 30 米的圓形範圍內的屋宇。

(a) 倘擬建屋宇地點位於由九間或以下的屋宇(包括擬建屋宇地點)組成的「屋羣」範圍內，便無須闢設緊急車輛通道。



(b) 倘擬建屋宇地點位於由十間或以上的屋宇(包括擬建屋宇地點)組成的「屋羣」範圍內，則須闢設緊急車輛通道。



[只計算在同一個「屋羣」之內的現存屋宇、正在處理的擬建屋宇地點及已經批核的建屋地點，但不包括臨時搭建物及非住宅搭建物。如一間屋宇有超過百份之五十的面積在圓形範圍內，該屋宇便須視作位於有關「屋羣」之內。]

3. 緊急車輛通道的主要規定

如有關的新界豁免管制屋宇申請屬上文第 2(b)項所述的情況，該申請便須符合下列的緊急車輛通道規定：

(a) 在有關的新界豁免管制屋宇 30 米範圍內，需要有一條可讓緊急車輛到達的行車通道；

(b) 該行車通道由於須用作緊急車輛通道，其闊度必須至少爲 4.5 米，或爲消防處可接受的較低闊度。此外，該行車通道亦須有 4.5 米的淨空高度，並可承受重 16 噸的消防車，或具有消防處經操作測試後認爲可接受的淨空高度及承重量；及

(c) 在擬建屋宇地點 100 米範圍內，必須設有標準柱型消防栓。

4. 鄉村的地理環境限制

如擬建屋宇所在的鄉村有其實際上的限制，以致不能闢設緊急車輛通道，例如：

(a) 該鄉村由於受地形或土地業權限制，以致沒有車輛通道，亦不可能闢設任何類型的通道；或

(b) 該鄉村只設有未符標準的車輛通道，而且因爲受到地理環境限制，難以作出改善。

如屬以上情況，申請人須在考慮擬建屋宇地點的地理環境限制後，向有關的分區地政處申請採用下述其中一項消防安全措施以作替代。

5. 消防安全替代措施

如有關的分區地政處信納闢設緊急車輛通道並不切實可行，則申請人須採用下列其中一項消防安全替代措施：

(i) 自動灑水系統；或

(ii) 火警偵測系統及消防喉轆系統 - 適用於三層小型屋宇，而各層之間並無耐火分隔的情況；或

(iii) 在小型屋宇各層設置火警偵測系統及滅火筒 - 適用於三層小型屋宇，而層與層之間具備耐火分隔的情況。

申請人如選擇採用上文第(ii)或第(iii)項的消防安全替代措施，他本人或其代表在申請完工證前，必須先參加一個由消防處安排的消防安全訓練課程。

6. 查詢

如對本小冊子內容有任何查詢，請與下述辦事處聯絡：

香港北角渣華道 333 號
北角政府合署 22 樓
地政總署鄉村改善及契約執行/
土地管制組

查詢電話：2231 3562

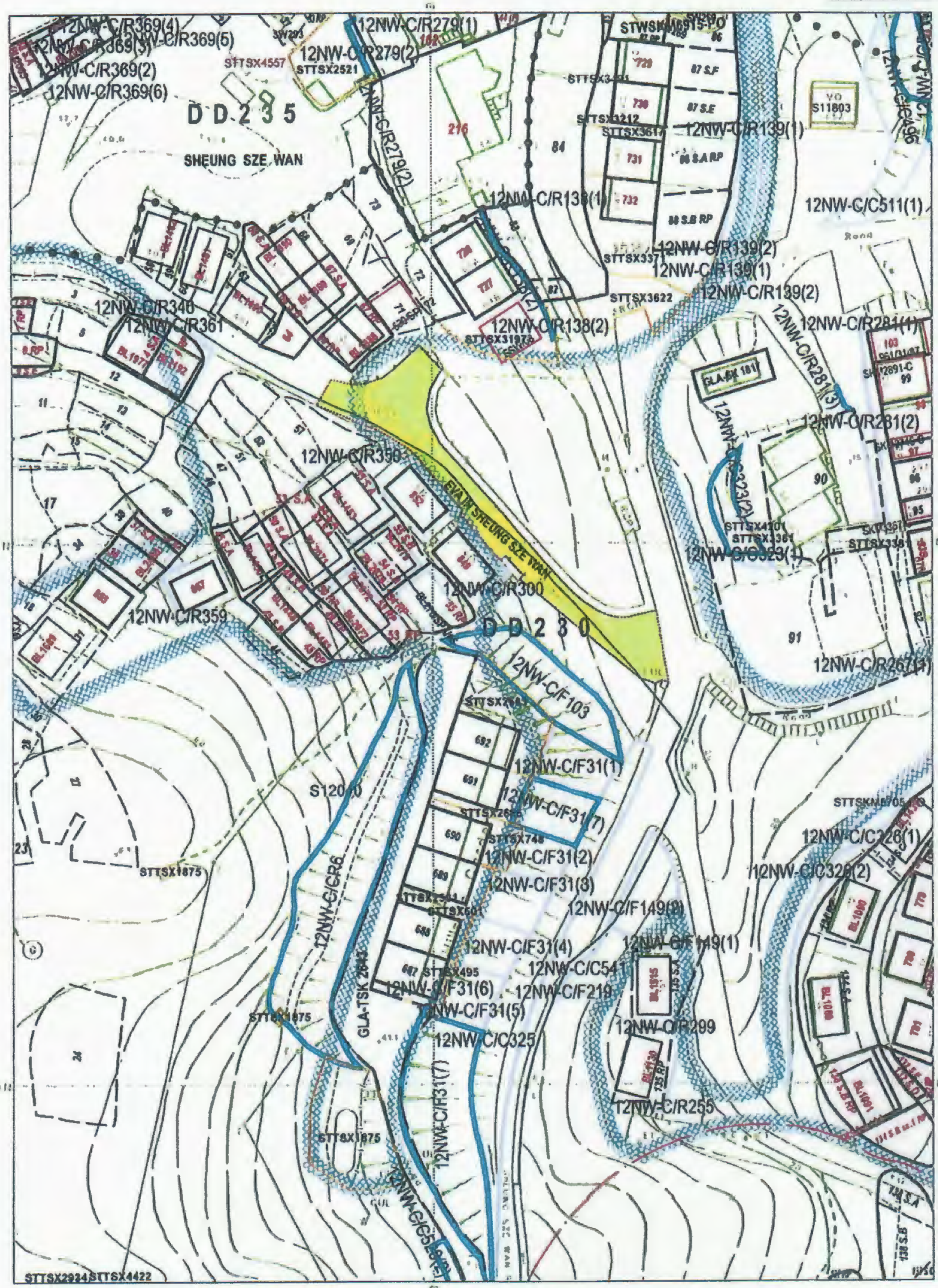
一般查詢，可致電：

離島地政處	2852 4265
北區地政處	2675 1809
西貢地政處	2791 7019
沙田地政處	2158 4700
大埔地政處	2654 1263
荃灣葵青地政處	2402 1164
屯門地政處	2451 1176
元朗地政處	2443 3573

二ＯＯ六年六月(修訂版)

地政總署出版
政府物流服務署印

附件二



Date: 6-Mar-2014 14:53:32 (V Zone printed)
Lands Administration Office, DLO/Sai Kung
© Copyright reserved - Hong Kong SAR Government

SCALE 1:1000

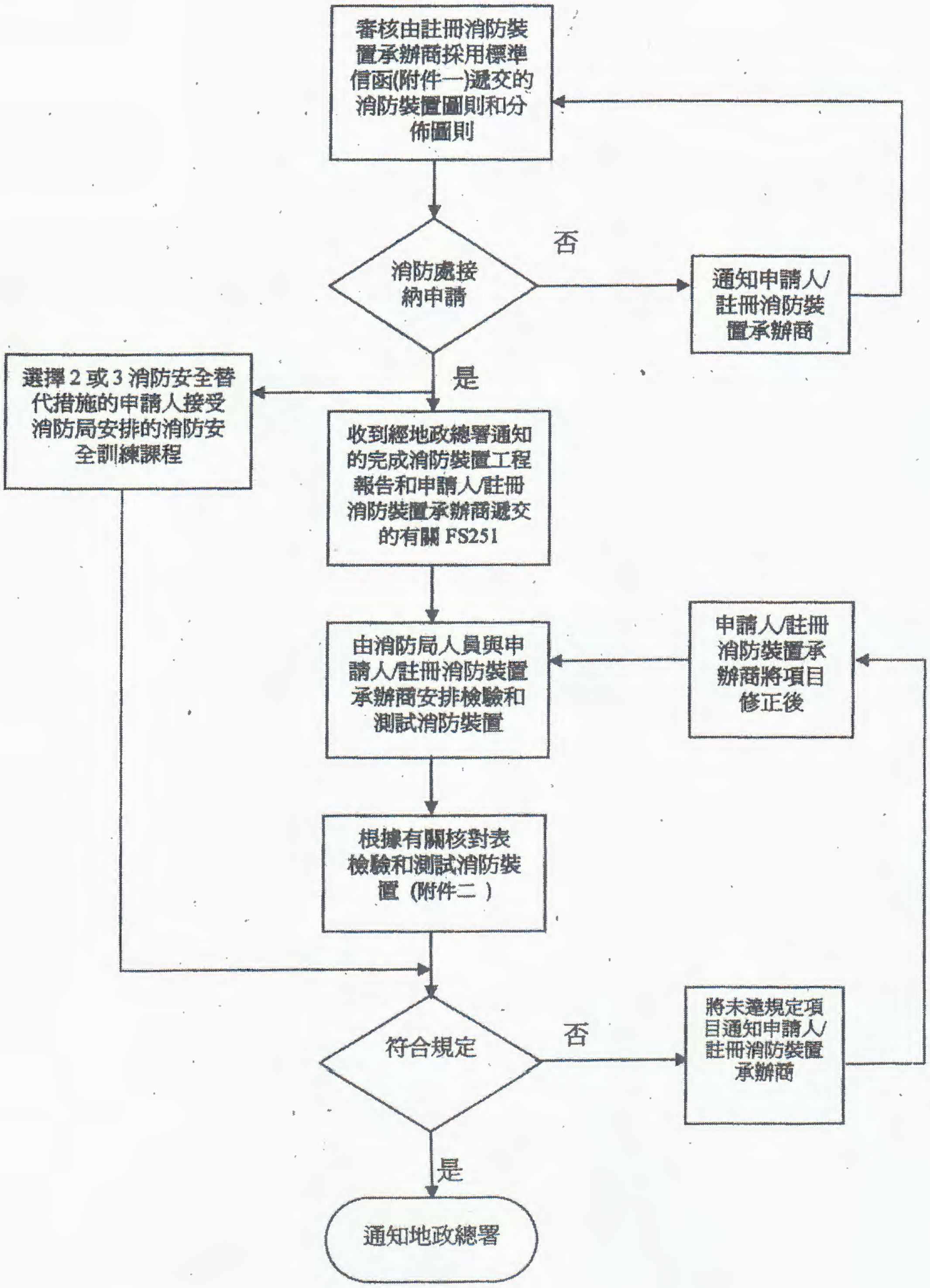
For Internal Use Only

Sheet Number
12-NW-22D
12-NW-23C

This land status plan shows the approximate boundaries of permanent and temporary land holdings. It is for identification purpose only. The information shown may be amended without prior notification as better or new boundary evidence becomes available. Reproduction by PERMISSION only.

消防處
就新界豁免管制屋宇（小型屋宇）採用消防安全替代措施的
處理程序

(二零零六年七月一日)



說明: FS251 – 消防裝置及設備證書